Reimpreso de El Proceso de Planificación de la Alimentación y Nutrición J. Aranda-Pastor y L. Sáenz (Editores) Impreso en INCAP, Guatemala, 1981 Publicación INCAP E-1039

LA INSTITUCIONALIZACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION LA EXPERIENCIA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

Lenin Sáenz*
Juan del Canto*
César Talavera*
María Teresa Menchú*
Vernon W. Bent*
José Aranda-Pastor*

* División de Nutrición Aplicada, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), Apartado Postal 1188, Guatemala, Guatemala, C. A.

LA INSTITUCIONALIZACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION. LA EXPERIENCIA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

Lenín Sáenz, Juan del Canto, César Talavera, María Tercsa Menchú, Vernon W. Bent y José Aranda-Pastor *

INTRODUCCION

En un país en vías de desarrollo un plan de alimentación y nutrición es básicamente un plan de desarrollo destinado a una población-objetivo específica: los desnutridos. Este es el grupo de población más pobre y más marginado que puede ser identificado por medio de diversos indicadores.

Dentro de este marco conceptual, la generación y ejecución de decisiones deben producirse mediante el uso de técnicas de planificación del desarrollo y complementarse con técnicas de evaluación de proyectos. Con el uso de tales técnicas se busca por una parte racionalizar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros; y por la otra, medir los resultados del proceso planificador. Esto permite introducir los reajustes necesarios, y evaluar el impacto de las intervenciones, proyectos, o medidas de política.

En consecuencia, con la institucionalización se trata de sentar las bases legales, financieras, técnicas, y estructurales, así como los mecanismos administrativos que permitan el desarrollo adecuado del proceso destinado a formular, ejecutar y evaluar las decisiones destinadas a mejorar la situación alimentaria-nutricional en un país. Tales bases deben estar fundadas en un sólido marco conceptual y metodológico.

^{*} División de Nutrición Aplicada, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Guatemala, C. A.

EL PROCESO DE PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION, EN LA TEORIA Y EN LA PRACTICA

En teoría, el proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición debería iniciarse con la promoción de la idea de que, ante la gravedad creciente de la problemática existente, es necesario que los países desarrollen su capacidad de planificación de la alimentación y nutrición. Esta promoción daría lugar a la creación de nuevas estructuras o mecanismos de coordinación nacionales, los cuales deberían ser institucionalizados por el gobierno. Una de las primeras responsabilidades de estas estructuras o mecanismos sería la de coordinarse internamente en forma real y efectiva, la de realizar o actualizar un diagnóstico de la situación alimentarianutricional del país y de sus factores condicionantes. Este, a su vez, debería ser la base para la formulación de un plan nacional de alimentación y nutrición, cuya implementación diera lugar a la formulación de proyectos correspondientes, seguida de la ejecución de los mismos y de la evaluación de su impacto, para dar reinicio al ciclo de formulación de un nuevo plan (Figura 1).

En la práctica, esta simple esquematización teórica se complica notoriamente. Así, por ejemplo, se requiere una serie de pasos intermedios adicionales, entre los cuales uno de los primeros es la creación o el fortalecimiento de condiciones adecuadas para el desarrollo del proceso planificador, así como el fortalecimiento de las estructuras ya existentes que puedan prestar su apoyo a dicho proceso, como requisito previo a la creación de las nuevas estructuras o mecanismos de coordinación.

En algunos países, los primeros diagnósticos hechos de la situación alimentaria-nutricional no han sido utilizados para la formulación de un plan de alimentación y nutrición. Más bien, éstos han sido usados para la identificación de proyectos específicos, los cuales son luego formulados, ejecutados y evaluados.

De cualquiera de esos pasos intermedios puede pasarse a la creación o al fortalecimiento de las estructuras o mecanismos de coordinación mencionados, o a la institucionalización legal de los mismos. Incluso se ha presentado una situación particular en un país, en el que la institucionalización definitiva del organismo planificador multisectorial sólo se logró después de la formulación del plan. Este había sido elaborado por un organismo cuya integración y ubicación en el mecanismo estatal fue luego modificada legalmente, con base en los mismos planteamientos de dicho plan.

En cada una de las etapas regulares del proceso, o de los pasos intermedios citados, se llevan a cabo cuatro tipos de actividad cuya ausencia

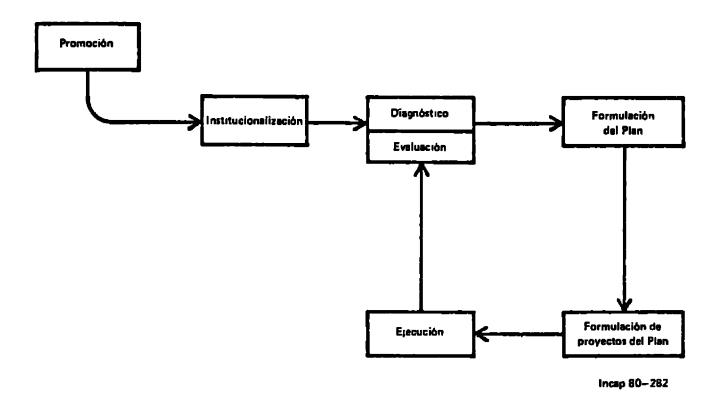


Figura 1. El proceso de planificación alimentaria-nutricional. (Esquema Teórico).

puede conducir fácilmente al fracaso del proceso. Tales actividades se orientan fundamentalmente a: 1) promover lo que se debe hacer; 2) establecer o fortalecer la organización necesaria para hacerlo; 3) capacitar al personal que debe hacerlo; y 4) evaluar permanentemente lo hecho, a fin de introducir los ajustes necesarios conforme se vayan requiriendo (Figura 2).

Dentro del esquema planteado, en este trabajo comentaremos los aspectos conceptuales y metodológicos que resumen nuestra experiencia en relación con la institucionalización. Por la íntima relación que tienen con el tema, abordaremos también la promoción del proceso, los pasos intermedios y algunos otros aspectos esenciales para su éxito.

PROMOCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION

El punto de inicio de la acción destinada a alcanzar el desarrollo del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, está constituido por un conjunto de actividades tendientes a dar a conocer en toda su amplitud la gravedad del problema a resolver. Además, se requiere crear conciencia de que los países necesitan desarrollar su propia capacidad

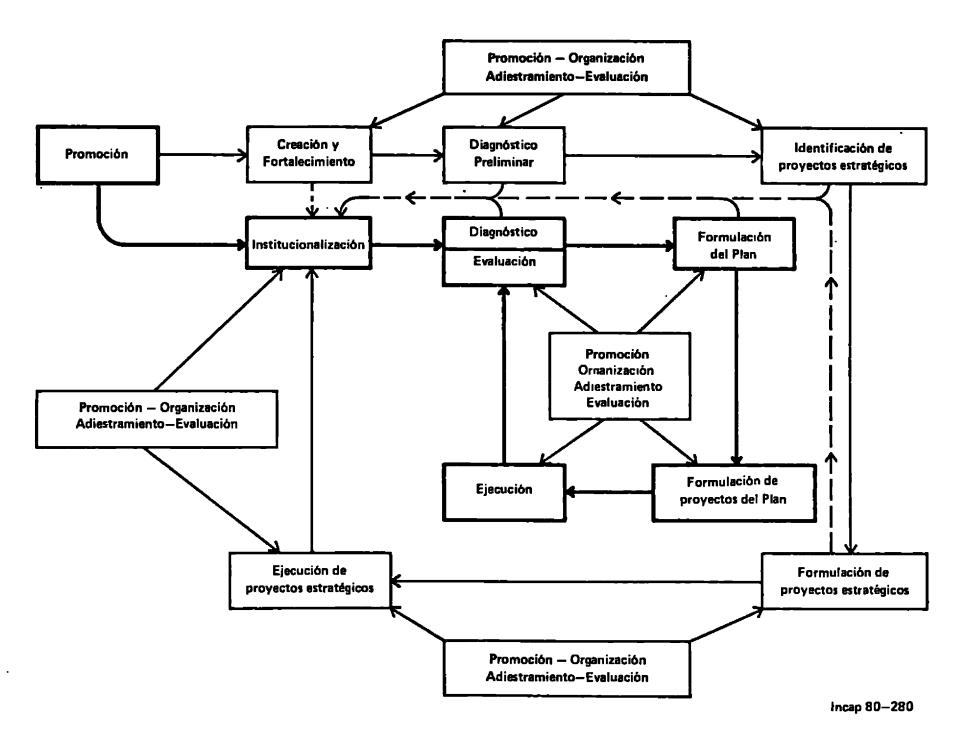


Figura 2. El proceso de planificación alimentaria-nutricional (la experiencia del INCAP).

de planificación de la alimentación y nutrición como respuesta lógica ante la limitada disponibilidad de recursos para solucionar la problemática alimentaria-nutricional. Esta complejidad hace necesaria la acción coordinada de múltiples sectores.

Desde su inicio, la promoción va orientada a convencer a funcionarios de distintos niveles —particularmente de los técnicos y de aquéllos con poder de decisión— de la validez de algunos de los supuestos principales en que se basa la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición. Entre tales supuestos se destacan a título ilustrativo, los siguientes:

- 1. El estado nutricional de la población es el resultado de una interacción compleja de múltiples factores, los que a la vez son resultantes del estado de desarrollo socioeconómico del país y contributorios al mismo. Algunos de esos factores son de tipo estructural, otros de tipo político, y otros condicionan en forma más o menos directa la situación. Todos ellos, sin embargo, se encuentran relacionados y son interactuantes e interdependientes entre sí (Figura 3) (1).
- 2. Los orígenes del problema alimentario-nutricional son múltiples. Sin embargo, algunos de los factores relacionados con el mismo son más importantes que otros.
- 3. El estado nutricional deficiente de la población afecta las posibilidades de desarrollo económico y social de un país.
- 4. El problema puede ser reducido en gran medida a mediano plazo si se toma una decisión política en este sentido. Esto plantea la necesidad de elegir una estrategia adecuada, asignar correctamente los recursos, diseñar los instrumentos correspondientes, e implementar la decisión.

Los Pasos Preliminares

Para poder llevar a cabo la promoción, se requiere:

- 1. Recopilar y analizar cuidadosamente gran cantidad de información del país, referente a su proceso de desarrollo social y económico y a su situación alimentaria-nutricional.
- 2. Analizar las coyunturas políticas, tanto nacionales como internacionales. Por ejemplo, la crisis mundial de alimentos, el retiro progresivo de ayuda alimentaria por parte de un país donante, o la perspectiva de préstamos blandos de algun organismo internacional, han constituido

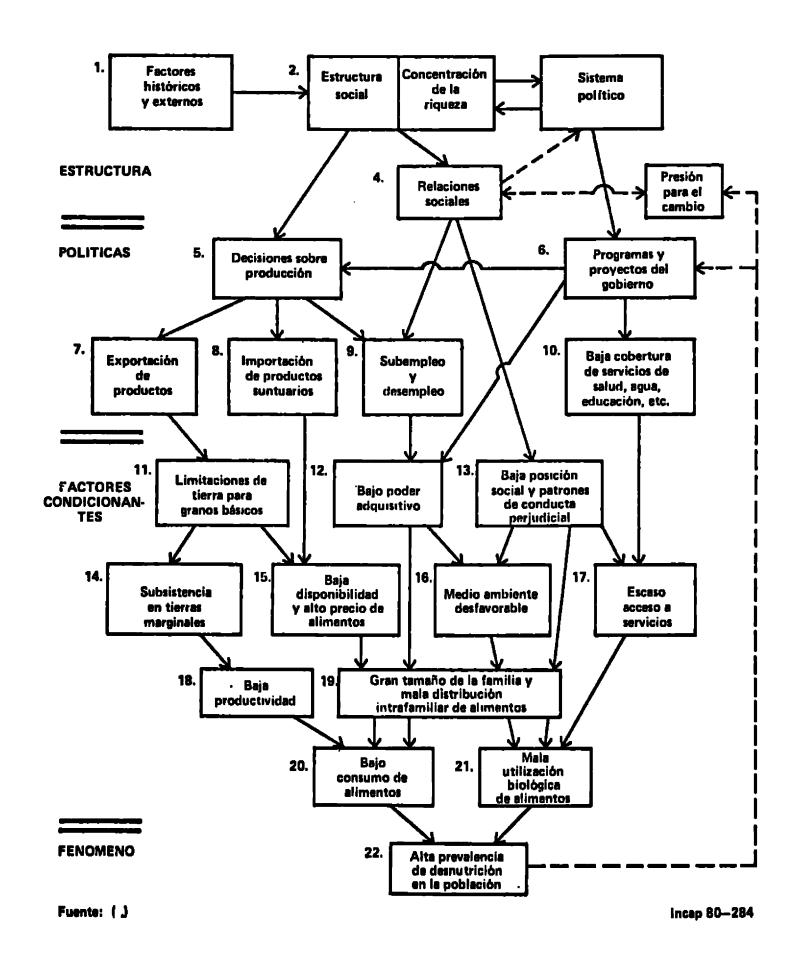


Figura 3. Ejemplo de modelo analítico causal.

poderosas fuentes de estímulo para que algunos países se interesen en la formulación de una política nacional de alimentación y nutrición.

- 3. Identificar los centros de decisión más relacionados con la problemática alimentaria-nutricional, a fin de determinar con mayor facilidad los puntos clave hacia donde debe orientarse principalmente la promoción.
- 4. Estudiar la organización y el funcionamiento del conjunto de instituciones de la administración pública encargadas de identificar los problemas de carácter alimentario o nutricional y sus causas, proponer posibles soluciones, ejecutarlas y evaluarlas. Analizar en particular la forma en que se verán afectadas esas instituciones al tener que someterse a un mecanismo de coordinación, lo que determinará su apoyo u oposición a la acción promotora. El proceso de planificación, especialmente la ejecución de las actividades que genera, habitualmente se paraliza en la maraña de organismos públicos restringidos por múltiples causas, propias o ajenas, para cumplir la función que les corresponde.
- 5. Identificar a grupos de influencia o de presión especialmente preocupados del problema nutricional, sus causas y sus soluciones. En esa etapa pionera, esos grupos suelen estar asociados al campo de la salud pública, y a ellos se agregan posteriormente otros grupos profesionales, las universidades y algunas asociaciones científicas. Unos propician iniciativas de corto plazo destinadas a prevenir problemas nutricionales y no a dar soluciones definitivas; otros propugnan un enfoque más integral por medio de un conjunto de medidas tales como la redistribución del ingreso; incremento de la producción de alimentos básicos; rápida ampliación de los servicios sociales esenciales, etc. En nuestra opinión, todos esos grupos actúan como catalizadores de importancia capital para la promoción del proceso. Igual función asumen numerosas entidades de cooperación técnica y financiera del desarrollo, así como algunas fundaciones.

Conformación del Marco Conceptual para el Desarrollo del Proceso Planificador

Como paso previo al inicio de las labores de promoción del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, se requiere un amplio esfuerzo de conceptualización. Este deberían llevarlo a cabo grupos de discusión multidisciplinarios, los que deben permitir ampliar los conocimientos y la experiencia de sus miembros gracias a: 1) el intercambio de

puntos de vista con profesionales de distintos sectores, con planificadores y con líderes políticos; 2) la interpretación de datos estadísticos; 3) la participación en el diseño de programas y proyectos; 4) las lecturas y actividades docentes, y 5) la observación y el análisis de la situación en los países.

Una vez se obtenga un grado aceptable de unidad de criterios, los documentos generados deben ser divulgados y discutidos ampliamente con quienes en una forma u otra hayan de verse involucrados en el proceso en el futuro.

Cuando el equipo del INCAP inició este esfuerzo de conceptualización, existía escasa experiencia práctica a nivel internacional de cómo formular una política de alimentación y nutrición (2). Se trató de superar esta restricción con la participación y el aporte de las contrapartes nacionales, así como con el sentido pragmático que se dio a tales actividades, las cuales fueron a la vez producto del diálogo y estímulo para un diálogo aún mayor. Es importante señalar, como producto adicional de tales labores, que contribuyeron a despertar el interés sobre el tema en personas que hasta ese momento sólo tenían una idea superficial de lo que debería ser una política de alimentación y nutrición.

Seminarios de Promoción

De acuerdo con nuestra experiencia, uno de los elementos fundamentales para promover la planificación de la alimentación y la nutrición es la celebración de seminarios de análisis de la problemática alimentaria-nutricional del país. Hasta donde sea posible, en eventos de este tipo deberían participar todos los sectores relacionados en alguna forma con tales problemas, o con su solución. Se trata así de lograr una discusión sobre las distintas facetas de la problemática alimentaria-nutricional según los enfoques de los sectores participantes. Con ello se busca una visión más integral de la situación y del papel que en su modificación corresponde a cada uno de los sectores.

Para que estos seminarios alcancen el éxito deseado, es necesario que las distintas instituciones participantes presenten a discusión documentos de trabajo en los que analicen los distintos aspectos de la problemática alimentaria y nutricional del país. En nuestra experiencia, sin embargo, es en los grupos de trabajo donde se discute más a fondo la situación y se llega a conclusiones y recomendaciones útiles para la solución de los problemas analizados. Es frecuente que en tales discusiones se reconozca —aunque no siempre se lleve a la práctica— la necesidad de una acción interinstitucional mancomunada, ante una situación de magnitud

muy superior a la que cada sector ha estado apreciando en forma parcial. Por otra parte, el grupo organizador de estos eventos, frecuentemente pasa a convertirse en el elemento nuclear cuando posteriormente se llega a la institucionalización.

Comités para las Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición

En un comienzo, un resultado de la promoción de esas políticas en Centro América y Panamá fue la creación de consejos, comisiones o comités nacionales de alimentación y nutrición, generalmente formados por ministros y otras altas autoridades vinculadas al tema y, en ciertas ocasiones, coordinados por el propio Presidente de la República. A veces adquirieron el carácter de una secretaría para la política nacional de alimentación y nutrición. Ciertamente, estos organismos estimularon en algún grado el trabajo interministerial y tuvieron un efecto catalítico positivo para las actividades de promoción posteriores. Sin embargo, su labor no fue realmente efectiva, por lo que fueron anulados por decreto, o simplemente se extinguieron a lo largo del tiempo en forma intrascendente.

Lamentablemente, tales esfuerzos fallaron por razones muy diversas. Entre ellas se puede citar especialmente la falta de respaldo legal y financiero adecuados para implementar sus decisiones, así como la ausencia de organismos técnicos de apoyo competentes —de carácter permanente y multisectorial— responsables de la preparación de proyectos de resolución para el nivel de decisión política y de la implementación posterior de los mismos, a cargo de las distintas instituciones de los diferentes sectores (3).

PROMOCION DE LA INSTITUCIONALIZACION

Después de que los distintos grupos nacionales adquieren conocimiento de la magnitud, la trascendencia y las implicaciones de la problemática alimentaria-nutricional, y se logra la motivación de las autoridades hacia su solución, se hace necesario incrementar los esfuerzos de promoción. Estos van destinados a obtener la decisión de institucionalizar las estructuras o los mecanismos necesarios para que el proceso planificador se realice en forma efectiva, con participación multisectorial. Evidentemente, la decisión política necesaria para establecer y mantener un organismo rector de la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición que abarque todo el conjunto de sectores públicos y privados, no es fácil de obtener. Las principales dificultades que generalmente hay que superar

tienen una amplia relación con los mismos factores económicos y sociales que condicionan el deficiente estado nutricional de las poblaciones de los países subdesarrollados. Además, algunos organismos involucrados se resisten a reconocer las interrelaciones de los distintos factores causales que inciden en la problemática alimentaria-nutricional. En consecuencia, al promover la institucionalización también se requiere un análisis cuidadoso de la situación existente, que preste particular atención a las coyunturas políticas y a los distintos grupos de presión y de interés involucrados. Las condiciones y los recursos propios de los países no siempre permiten obtener los resultados deseados y, aun en muchas ocasiones en que se logra obtener decisiones satisfactorias, las mismas no siempre se acompañan de las asignaciones presupuestarias correspondientes con carácter permanente. Todo esto obliga muchas veces a interrumpir temporalmente los esfuerzos directos de promoción de la institucionalización y a orientar las actividades hacia campos que faciliten la creación o el fortalecimiento de condiciones más adecuadas para obtener los resultados deseados.

LOS PASOS INTERMEDIOS

Afirmamos anteriormente que el proceso de planificación alimentarianutricional se complica en la práctica con una serie de pasos intermedios adicionales. Veamos ahora cuáles son los más importantes.

Creación o Fortalecimiento de Condiciones

Al tratar de crear o fortalecer las condiciones que permitan el establecimiento y el buen funcionamiento del proceso de planificación destinado
a buscar soluciones realmente significativas a los problemas alimentarios o
nutricionales, las acciones se orientan especialmente en dos sentidos: 1) la
motivación y la búsqueda de apoyo del nivel político; 2) la creación o el
fortalecimiento de estructuras con las que se trata de obtener algunos resultados más inmediatos tales como: a) mejorar la efectividad de los recursos empleados; b) aumentar los recursos asignados a la solución del problema; y c) incluir la consideración del impacto nutricional como un componente de importancia fundamental en las políticas, planes, programas y
proyectos relacionados con el problema (4). Con todo esto se trata de
orientar los esfuerzos hacia la identificación y la jerarquización de los
problemas alimentarios y nutricionales y sus correspondientes soluciones.
Al respecto debe tenerse presente que cualquier enfoque será inadecuado
si no logra obtener resultados con los recursos disponibles (5).

Algunos aspectos fundamentales a considerar cuando se trata de crear

o fortalecer condiciones adecuadas para el buen desarrollo del proceso de planificación alimentaria nutricional son: 1) la necesidad de mejorar los sistemas de información ya existentes en los países, de manera que permitan mejores diagnósticos y suministren elementos de juicio para evaluar los resultados de las acciones; 2) la necesidad de una cuidadosa implementación de los aspectos administrativos de los proyectos con que se espera conseguir la confianza y el apoyo de los niveles de decisión; y 3) el diseño de métodos y procedimientos de supervisión, seguimiento y evaluación, desde la propia formulación de los primeros proyectos que se elaboren.

Diagnósticos Preliminares

En nuestra experiencia, es de importancia fundamental que un diagnóstico de la naturaleza y magnitud del problema alimentario-nutricional, aun cuando preliminar, sea elaborado con base en un modelo analíticocausal adecuado a la realidad del país. Dicho modelo debe constituir una clara representación de los conjuntos de causas hipotéticas y comprobadas -así como de sus interrelaciones- que determinan el estado nutricional de la población. Es sobre tales factores que habrá que concentrar los esfuerzos de búsqueda de información. La elaboración de tal modelo tiene que ser complementada con el desarrollo o la adaptación de indicadores directos o indirectos basados en él, y con el diseño o la adaptación de métodos para analizar los factores causales desde el punto de vista nutricional. En los diagnósticos preliminares que se producen como paso intermedio dentro del proceso de planificación alimentaria-nutricional, estos modelos analíticocausales deben ser lo más simplificados posible, aunque se piense desde un principio en la necesidad de perfeccionarlos y ampliarlos en etapas posteriores.

Los diagnósticos preliminares deben responder básicamente a dos preguntas: ¿cuál es el problema? y ¿cómo se está resolviendo? (6). Aunque debería darse especial importancia al estudio del probable impacto nutricional de las políticas, programas y proyectos existentes y sus relaciones con el modelo analítico-causal definido, en la práctica esto sólo se cumple en forma parcial.

La escasez de datos basales y estudios frecuentemente constituye una restricción para la elaboración de los primeros diagnósticos. Para superarla, se necesita un esfuerzo de recopilación de información, generalmente existente pero dispersa en innumerables unidades administrativas. Además, como resultado de seminarios, mesas redondas y talleres de trabajo, en la mayoría de los países existen documentos útiles para el diagnóstico, que permiten el estudio de problemas importantes y la identificación de posibles soluciones.

En los diagnósticos preliminares, a menudo se logra la identificación de ideas de proyectos para la solución de algunos de los problemas de mayor prevalencia. Como en estos diagnósticos preliminares es frecuente profundizar sólo en los problemas nutricionales más urgentes, esto conduce a una jerarquización implícita de las acciones que determinan.

La identificación de soluciones a los mayores problemas existentes constituye un paso intermedio importante para crear o fortalecer las condiciones necesarias para la institucionalización del proceso. En consecuencia, es necesario llevar a cabo, en el plazo más breve posible, los diagnósticos preliminares que la hagan factible.

Proyectos sin el Marco de un Plan

Ante las demandas del poder político, es frecuente que en la práctica los esquemas conceptuales y la secuencia lógica de la planificación alimentaria-nutricional se tengan que adaptar a tales solicitudes. Esto puede conducir a la formulación o a la ejecución de proyectos o intervenciones, en beneficio de grupos muy afectados de la población desnutrida. No debe olvidarse que paralelamente debe continuarse el análisis sitemático de la problemática alimentaria-nutricional, con el fin de proponer un tratamiento integral al problema. Para el financiamiento de tales proyectos es conveniente conseguir su inclusión en los planes operativos anuales, que constituyen la forma en que los planes nacionales de desarrollo se plasman en los presupuestos nacionales. Esto requiere un esfuerzo adicional de promoción, tendiente a obtener tanto el apoyo del nivel de decisión como la acción del nivel técnico en tal sentido. Es conveniente recordar que en algunos países centroamericanos se comenzó el proceso planificador de la alimentación y nutrición precisamente con la inclusión en los planes operativos anuales de este tipo de proyectos, mientras se daban los pasos iniciales para llegar a la institucionalización o la elaboración del plan (7).

Para estimular la identificación de tales ideas de proyectos, es necesario dar a conocer a los distintos sectores las posibilidades de financiamiento de los mismos dentro de los lineamientos dados por las orientaciones de política alimentaria-nutricional contenidas en el plan nacional de desarrollo.

Una de las mayores dificultades para la selección de proyectos de intervención consiste en la escasez de metodologías adecuadas para determinar su impacto nutricional. Dicha selección no es simple, dado su significado político; así, por ejemplo, los programas de alimentación complementaria pueden representar una forma masiva y rápida de llevar a cabo una

redistribución del ingreso; sin embargo, es más frecuente que se realicen con criterios diferentes que, en vez de acelerar el desarrollo nacional, más bien lo frenen aumentando así la dependencia.

Como ejemplos de los proyectos mencionados se pueden citar los siguientes: saneamiento ambiental básico; pequeñas inversiones productivas en rubros tales como producción de carne y leche, cultivos, riego, etc.; educación nutricional; distribución de alimentos; estudios sobre aspectos específicos de la problemática alimentaria-nutricional, etc.

La preferencia por el corto plazo y por grupos muy específicos de problemas y de población tiene su justificación, fundamentalmente de tipo político y económico, pero implica postergar soluciones más permanentes, más eficientes y de mayor cobertura. No obstante, nuestra experiencia nos ha enseñado que quien logre llevar a cabo con éxito proyectos como los mencionados, tiene la posibilidad de ser apoyado por las autoridades nacionales en la formulación y la ejecución de un plan nacional de alimentación y nutrición a mediano plazo (2).

Capacitación de Personal

La insuficiencia de personal capacitado, tanto en los organismos planificadores como en los ejecutores de programas y proyectos con contenido nutricional, con frecuencia constituye una de las mayores restricciones al desarrollo del proceso.

De acuerdo con la magnitud y la urgencia de las necesidades, existen múltiples formas de capacitación, desde la realización conjunta de labores entre profesionales nacionales y personal asesor de organismos internacioles, hasta los cursos académicos formales de larga duración. Además, pueden utilizarse los seminarios de discusión sobre conceptos generales de nutrición o de planificación; la revisión y discusión de documentos; los seminarios de intercambios de experiencias; los talleres de trabajo para adaptación de metodologías; la enseñanza tutorial; la utilización de consultores a corto plazo para impartir cursos o talleres de trabajo previamente planificados en conjunto por las autoridades de los países y los grupos de apoyo de organismos internacionales; el intercambio de experiencias y de personas capacitadas en su trabajo entre distintos países; las visitas internacionales de observación a programas o proyectos en desarrollo, etc.

APOYO A LA INSTITUCIONALIZACION DEL PROCESO

Una vez se logre la decisión de institucionalizar una estructura respon-

sable de la planificación alimentaria-nutricional, es necesario proceder al diseño y montaje de la organización multisectorial responsable del desarrollo de dicho proceso. En estas labores es recomendable la participación desde el inicio de todos los organismos que se verán involucrados posteriormente en dicha organización.

Para el buen funcionamiento de estas estructuras se requiere a su vez la creación o el fortalecimiento de una serie de sistemas o mecanismos necesarios para apoyar la definición de políticas y para formular, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos que habrán de concretarlas. Entre ellos, cabe citar los siguientes: a) sistemas multisectoriales de información y análisis de la situación de alimentación y nutrición y de sus factores condicionantes; b) sistemas o mecanismos para la identificación, proposición y evaluación de políticas, programas y proyectos multisectoriales de alimentación y nutrición; c) sistemas o mecanismos de financiamiento y asignación de responsabilidades en la ejecución de planes, programas y proyectos multisectoriales de alimentación y nutrición; d) sistemas o mecanismos de coordinación entre las instituciones vinculadas a la solución de la problemática alimentaria-nutricional, y e) sistemas de control financiero y de seguimiento y evaluación de los proyectos en ejecución.

Además, durante el apoyo a la institucionalización del proceso, se hace necesario desarrollar la capacidad administrativa requerida para el buen funcionamiento de los sistemas señalados y para ejecutar y evaluar las acciones resultantes de la planificación alimentaria-nutricional. En vista de que las deficiencias administrativas con frecuencia constituyen una de las mayores restricciones al desarrollo del proceso, esta actividad debería ser objeto de los mayores esfuerzos de quienes participan en el mismo.

Es fundamental evitar el riesgo de un exceso de centralización de las acciones en las unidades multisectoriales. Además, debe buscarse el mejoramiento de la productividad de los recursos empleados, lo que puede obtenerse con medidas tales como las siguientes: 1) comunicación más estrecha entre los sectores participantes en el proceso; 2) análisis de los aspectos administrativos necesarios para un buen desarrollo del proceso, así como de las restricciones que existen para ello; 3) análisis de los recursos que debe aportar cada sector para la formulación y la ejecución de cada proyecto; 4) jerarquización de las actividades, con el fin de que las seleccionadas para su implementación y ejecución sean realmente las más importantes y útiles; 5) análisis del grado hasta el cual los recursos existentes corresponden a las necesidades, y de las modificaciones que se requieren para lograrlo; 6) mejoría de la programación de las actividades, y 7) mejor uso de la asistencia técnica.

La búsqueda de posibles formas de aumentar los recursos involucra la ejecución de una serie de actividades de promoción ante el nivel de decisión. Por otra parte, requiere esfuerzos destinados a tratar de influir en la política de instituciones u organismos nacionales o internacionales capaces de aportar recursos en este sentido.

También es necesaria la búsqueda de estímulos, económicos o de otro tipo, que permitan a los organismos multisectoriales responsables de la planificación multisectorial de la alimentación y la nutrición, la capacitación y la conservación de recursos humanos suficientemente capacitados para el desempeño de algunos cargos esenciales.

Debe tenerse muy presente que, para mantener un apoyo suficiente a una estructura recién institucionalizada, es indispensable desarrollar en el nivel de decisión, particularmente en los grupos profesionales de orientación predominantemente económica, el concepto de que los gastos en alimentación y nutrición no constituyen gastos de consumo, sino de inversión.

En el apoyo a la institucionalización surgen diversos tipos de problemas ante los cuales, en nuestra experiencia, los más trascendentales han sido: a) la escasez de metodología apropiada; b) la insuficiencia de recursos humanos en los países; c) la escasez de antecedentes y de datos estadísticos; d) la inadecuada infraestructura de apoyo; e) la dificultad de que las decisiones se concreten en la correspondiente asignación de recursos; y f) los cambios en la situación política interna de los países, que en ocasiones obliga a reiniciar actividades desde las etapas preliminares, aun después de haber alcanzado etapas mucho más avanzadas.

Papel de los Modelos en la Institucionalización

Para determinar quiénes deben ser los participantes en una estructura destinada a desarrollar y mantener el proceso de planificación alimentarianutricional con criterio multisectorial, es necesario identificar por medio del análisis de las causas del problema y sus interrelaciones, qué instituciones deben estar involucradas mayormente en dicho proceso y cuál debe ser su grado de participación. Esto implica la necesidad de contar con un marco de referencia, o modelo conceptual, que represente en forma simplificada la realidad que se intenta analizar. Tales modelos, al explicar la interacción de los conjuntos de causas que determinan el estado nutricional de una población (8), conducen a la comprensión integral del problema y de los diferentes subsistemas que intervienen en su origen y solución. Además, permiten determinar las funciones y la interacción correspon-

pondientes a las entidades relacionadas con los diferentes factores condicionantes identificados.

Los modelos analítico-causales dan lugar a modelos estratégicos. Los primeros sintetizan un conjunto de hipótesis sobre la etiología de la desnutrición; los segundos seleccionan los factores requeridos y factibles hacia los que se orientarán especialmente las acciones, como estrategia para lograr la solución al problema de la desnutrición. En consecuencia, ambos son útiles para identificar las instituciones del sector público que deben participar en una estructura de planificación alimentaria-nutricional.

Legalización de la Institucionalización

La decisión política de institucionalizar una estructura multisectorial planificadora de la alimentación y nutrición, y la asignación de recursos para este fin, no bastan para garantizar la supervivencia de dicha estructura. Es necesario complementarlas con la promulgación de las disposiciones legales respectivas. Sin embargo, tales disposiciones por sí solas carecen de valor ante la falta de los otros elementos mencionados. Así, por ejemplo, existe un país en el que la propia Constitución de la República señala expresamente la obligación de formular una política nacional de alimentación y nutrición; dicha disposición, sin embargo, no ha dado lugar a la correspondiente institucionalización. De manera similar, en otro país en el que la ley orgánica de su ministerio de salud establece la creación de una Secretaría para la Política de Alimentación y Nutrición, tampoco se ha llegado a producir la institucionalización correspondiente de la estructura planificadora multisectorial.

La mayoría de las veces, la legalización de este tipo de estructuras se obtiene por decreto presidencial. En otras ocasiones, se logra por acuerdos administrativos de la Presidencia de la República o del Ministerio de Planificación, con base en reglamentos internos del Poder Ejecutivo, o en facultades que las leyes existentes confieren a dicho Ministerio para organizar subsistemas específicos dentro del sistema de planificación nacional.

Es frecuente que organismos creados con una finalidad específica se desvíen hacia otros campos de acción y acaben desarrollando funciones diferentes a aquéllas para las cuales fueron concebidos. Ante esta posibilidad, es recomendable que la legalización se complemente con una reglamentación cuidadosa, que describa: funciones, niveles de acción, responsabilidades específicas, mecanismos de coordinación, financiamiento, mecanismos de asignación de recursos, sistemas de verificación del cumplimiento de responsabilidades y límites de acción.

Recursos y Organización para la Institucionalización

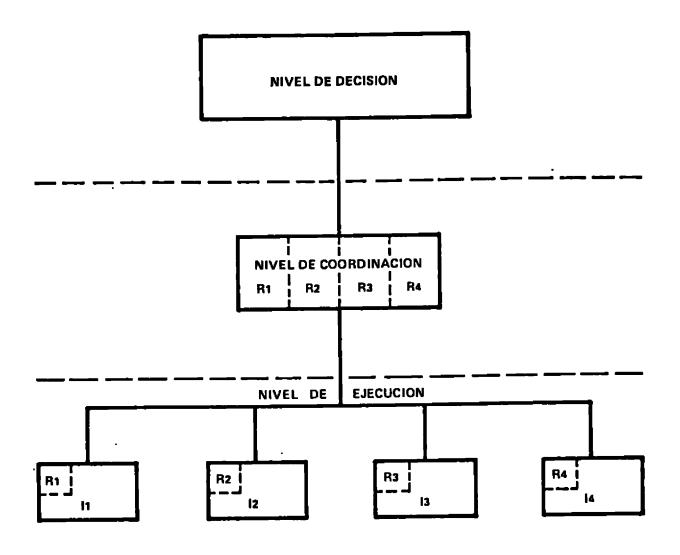
Al institucionalizar una estructura responsable del proceso de la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, se deben adoptar todas las medidas posibles para hacer el mejor uso de los recursos asignados a las organizaciones ya existentes, especialmente de las del sector público. La multiplicidad y la heterogeneidad de las acciones a realizar hace notoria la necesidad de una estructura ad boc si se ha de lograr la acción coordinada de los distintos organismos e instituciones involucrados. Su diseño debe permitir la participación efectiva de todos los que intervendrán en la formulación y ejecución de los programas y proyectos que se generen como resultado de la actividad planificadora. Esta participación no sólo debe darse en distintos campos de acción —donde cada organismo o entidad responsable de una actividad deberá planear, aportar recursos y ejecutar en el momento requerido las acciones que le son propias— sino también en distintos niveles de actuación.

Además de los recursos humanos, materiales tecnológicos y financieros con que deben contribuir los sectores integrantes, son de importancia fundamental nuevos recursos legales y administrativos que permitan el desarrollo y el buen funcionamiento de mecanismos e instrumentos adecuados que garanticen la participación efectiva de las diferentes instituciones y organismos involucrados. Entre estos últimos, es fundamental la organización adecuada de la nueva estructura que se diseñe, la cual debe contemplar, por lo menos, tres niveles de acción (Figura 4).

El nivel de decision

Ya sea que sólo se diseñe un mecanismo que permita una comunicación expedita con el más alto nivel político del país, o que con tal fin se cree un nuevo cuerpo colegiado, la estructura que se institucionalice debe prever la existencia de un nivel de decisión responsable de: a) definir la política que oriente la elaboración del plan, aprobarlo y recomendar los reajustes necesarios, así como la adopción de las medidas complementarias de carácter general requeridas para su ejecución; b) recomendar al Poder Ejecutivo la aprobación de los decretos y resoluciones necesarios para la adecuada ejecución del plan; c) tomar las medidas necesarias para que la participación y actividad de los distintos organismos en la ejecución del plan se cumplan conforme a lo definido; d) adoptar las medidas necesarias para la capacitación de su personal; y e) definir políticas sobre el uso del recurso internacional en el campo alimentario-nutricional.

En última instancia, el nivel de decisión es el responsable de que se cumpla el aporte señalado a cada institución en la ejecución de acciones del



R1, R2, R3, etc.: Representante de la Institución 1, 2, 3, etc.

(1, 12, 13, etc.: Institución 1, 2, 3, etc.

Incap 80-281

Figura 4. Organización sugerida para una estructura de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición.

plan, y de tomar las medidas de carácter general necesarias para dirigir y coordinar la utilización de los recursos en la forma más racional.

El nivel de decisión puede adoptar la forma de una comisión o junta directiva, integrada por Ministros de Estado o por funcionarios de muy alto nivel que ostenten la representación de sus sectores.

El nivel de coordinación

La estructura que se institucionalice debe contemplar además la existencia de un nivel de coordinación, constituido por un núcleo de personal

capacitado, que las distintas instituciones y organismos deben aportar. Este nivel será responsable de: a) asesorar y hacer proposiciones para la definición de políticas; b) elaborar y actualizar periódicamente el diagnóstico de la situación; c) formular y actualizar el plan; d) apoyar a los organismos ejecutores en la formulación y el seguimiento de los proyectos definidos por el plan y en la identificación de nuevos proyectos acordes con los lineamientos generales de dicho plan; e) apoyar a los organismos contralores en sus actividades destinadas a garantizar que el gasto de los fondos se efectúe conforme a los fines con que fueron asignados, y f) evaluar el resultado de los proyectos ejecutados.

El núcleo que forma el nivel de coordinación debe constar de personal con puestos permanentes en otros organismos o instituciones, y desarrollar sus actividades en este nivel a tiempo parcial. Cabe recordar en este sentido, que una gran parte de sus labores deberá realizarla en las instituciones de donde proviene, como elemento de enlace y apoyo entre el nivel coordinador y el ejecutor.

El nivel de ejecución

La organización que se proponga también debe contemplar un nivel de ejecución, constituido por las propias instituciones y organismos de los sectores responsables de la ejecución de los proyectos del plan. Estos representan las fuerzas de trabajo directamente responsables de la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos, con el apoyo del nivel coordinador. Es a este nivel de ejecución al que deben asignarse los recursos específicos necesarios para la realización de los proyectos.

Para asegurar que las funciones correspondientes a este nivel sean ejecutadas por personal competente y responsable, es necesario determinar claramente qué personal de qué institución u organismo será el responsable del cumplimiento de cada una de las actividades definidas en cada uno de los proyectos del plan.

Mecanismos de Coordinación

Cuando la organización descrita funciona adecuadamente, debe constituir el mejor mecanismo de coordinación. El plan de alimentación y nutrición, que teóricamente debería ser el óptimo instrumento coordinador, pierde su efectividad en este aspecto cuando las estructuras responsables del proceso han sido diseñadas en forma inadecuada, o cuando su funcionamiento se desvía de la concepción original.

En las etapas iniciales de la institucionalización del proceso, un mecanismo de coordinación adecuado lo constituyen los convenios suscritos entre las autoridades superiores de las principales entidades participantes en el proceso planificador multisectorial. Sin embargo, es frecuente que -aun cuando existan las mejores relaciones entre todos los organismos participantes— las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, así como la dotación insuficiente de personal, provoquen restricciones que imprimen un ritmo muy lento a la implementación y contribuyen al desprestigio de los organismos integrantes o vinculados al proceso planificador. También es frecuente que, aun cuando en los niveles superiores el grado de compromiso y entendimiento sea muy satisfactorio, no ocurra lo mismo en los niveles regional o local. En consecuencia, no es raro que la ejecución de acciones surgidas del enfoque multisectorial de la desnutrición tropiece con múltiples obstáculos. Es aquí donde la falta de desarrollo administrativo se deja sentir al máximo y muchas veces hace inoperantes muchos de los mejores esfuerzos.

Como ya lo hemos apuntado, también son de gran utilidad como medios de coordinación, las sesiones informales, los talleres de trabajo y la labor conjunta de los participantes en el proceso.

Principales Restricciones para la Institucionalización del Proceso de Planificación

Son muchas las restricciones que se van presentando en el desarrollo de las actividades destinadas a alcanzar y consolidar la institucionalización. Llama la atención la frecuencia con que muchas de ellas se repiten después de superadas, con características similares, o con variaciones en su apariencia. Un ejemplo de esta situación es el estancamiento del proceso, que ocurre cada vez que alguna actividad importante se completa. Como resultado, se producen demoras e incremento de los costos, y se requiere un intenso esfuerzo de promoción para lograr la reanudación del proceso.

Restricciones en la Promoción del Proceso

Entre los obstáculos más frecuentes que se presentan desde los pasos preliminares, cabe citar: a) el poco conocimiento que generalmente existe de la magnitud y la trascendencia de los problemas alimentarios y nutricionales; b) la escasez de información y de investigaciones básicas; c) la dificultad para influir, captar y concretar en acciones los planteamientos de nivel político; d) la falta de identificación del rol de la mayoría de los

sectores e instituciones en la problemática alimentaria-nutricional; e) los celos que generalmente existen entre los distintos sectores y organismos de los países; f) la duplicación de esfuerzos en distintos campos de acción, incluso dentro de un mismo sector; g) el incumplimiento del concepto de que la formulación de los proyectos debe resultar de la labor conjunta y coordinada de un grupo multidisciplinario, y h) la escasa coordinación intra e intersectorial, o su debilitamiento después de que se ha conseguido. Esta puede conducir a: incompatibilidad de las acciones, ausencia de un criterio global en su formulación que considere el impacto que puedan tener en otros sectores, y desvinculación y falta de comunicación entre los niveles formulador y ejecutor.

Restricciones una Vez Institucionalizada la Estructura

Según nuestra experiencia, una vez se decide institucionalizar una estructura multisectorial responsable de la planificación alimentaria-nutri-cional, es frecuente que desde el mismo inicio de sus labores, se sumen a las restricciones descritas, las siguientes: a) falta de una clara definición de las responsabilidades que corresponden a cada sector, e incluso a cada organismo dentro de los sectores; b) sistemas administrativos rígidos, que limitan la iniciativa y la creatividad de las personas y que resultan obsoletos en función de las nuevas necesidades; c) dificultad para conseguir una participación realmente efectiva de los sectores en la formulación de los planes, programas y proyectos; d) surgimiento de conflictos durante la definición de prioridades; e) deficiencias metodológicas en el seno de las estructuras responsables de la planificación global y sectorial; f) incumplimiento por parte de los sectores de las directrices impartidas por las oficinas centrales de planificación; g) escasa homogeneidad metodológica y poca vinculación entre las oficinas de planificación de los sectores; h) aplicación deficiente de conceptos programáticos en la elaboración y ejecución de los presupuestos, lo que a menudo conduce a una financiación inadecuada de los proyectos o a falta de vinculación entre los proyectos formulados y el presupuesto que permitirá su ejecución; i) ausencia de sistemas de seguimiento y de evaluación de los planes, programas y proyectos; j) escasez de recursos humanos, e insuficiente capacitación de los mismos; k) inestabilidad y excesiva rotación del personal en cargos relacionados con el proceso planificador; l) falta de estímulo económico a ese personal; y m) escasa programación de la participación del personal en otras actividades, dentro o fuera del país, con la consiguiente interrupción de sus labores.

Restricciones en la Etapa de Formulación de Planes, Programas y Proyectos

Cuando las estructuras planificadoras logran formular un conjunto considerable de proyectos estratégicos, o completan la etapa de formulación de un plan nacional de alimentación y nutrición, surgen las siguientes grandes restricciones que ponen en serio peligro de desaparición no sólo la estructura institucionalizada, sino todo el proceso planificador: a) insuficiencia de recursos de toda índole para atender la demanda creciente que genera el análisis serio de la situación; b) poca disponibilidad de tecnología adecuada, que obliga a una permanente labor de conceptualización y de desarrollo o adaptación metodológica; c) dificultad para conseguir el apoyo político y financiero que requiere la ejecución del plan y de los proyectos; y d) multiplicidad de compromisos de los funcionarios responsables.

GRADO DE AVANCE Y FORMAS DE INSTITUCIONALIZACION DEL PROCESO EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

El grado de avance obtenido en la institucionalización debería guardar relación con el grado de desarrollo alcanzado por el propio proceso de planificación y con los resultados obtenidos de las acciones llevadas a cabo en el campo alimentario-nutricional. Sin embargo, en la práctica esto no siempre se produce y hemos podido observar el desarrollo de proyectos carentes de un plan o una política previa que los enmarque y defina claramente su orientación o el desarrollo de considerables fuentes de financiamiento sin que existan proyectos que permitan obtener con los fondos generados un impacto efectivo con un costo aceptable. Aunque estas acciones pueden ser de beneficio para la población desnutrida, tienen un elevado costo social, que podría reducirse notoriamente por medio del proceso planificador.

Hecha esta aclaración, se puede decir que en cuatro de los seis países del Istmo Centroamericano, se ha logrado en gran medida la institucionalización del proceso de planificación de la alimentación y nutrición mediante la creación de sistemas o mecanismos de planificación, constituidos por grupos con participación multisectorial, responsables de la conducción de la estrategia alimentaria-nutricional. Sin embargo, en uno de ellos, como resultado de un proceso interno de cambios políticos; la estructura creada está en revisión. La situación en esos países es la siguiente:

En El Salvador, con base en el Reglamento Interno del Poder Ejecutivo y en facultades conferidas al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social por dicho Reglamento, en 1978 y

1979, se emitió una serie de acuerdos administrativos por la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, para la estructuración de organismos coordinadores de los programas estratégicos que concretan la política de alimentación y nutrición en ese país. Para cada uno de estos programas estratégicos se organizó un Comité Ejecutivo, en el cual están representados los ministerios responsables de su ejecución. En el caso del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), correspondió estar representados a los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Planificación y del Interior. Conforme a la estructura definida, cada uno de los Comités Ejecutivos de los distintos programas estratégicos cuenta a su vez con una serie de Comités Técnicos y Grupos de Trabajo, a los que se les asignan tareas específicas.

Para el PAN se diseñó, además, una oficina coordinadora, bajo la dirección del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, con responsabilidad de realizar estudios, asesorar y apoyar a los sectores en relación con el proceso propiamente dicho de planificación de la alimentación y nutrición, así como de servir de medio de enlace entre el PAN y los demás programas del Plan Nacional de Desarrollo.

La coordinación de las actividades de otros programas estratégicos de apoyo al PAN, se previó por medio de coordinadores responsables y coordinadores ejecutivos específicos para cada uno de ellos, integrantes de su respectivo Comité Ejecutivo Ministerial. Esta estructura está representada en la Figura 5 (9).

En Guatemala, por Decreto Presidencial del 10 de febrero de 1977, se creó una Comisión de Nutrición y Alimentación como dependencia de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SGCNPE), integrada por representantes permanentes de sectores relacionados con el problema nutricional. Para dar el apoyo técnico necesario a esta Comisión se creó, además, una Unidad Ejecutora.

En 1979, después de formulado y aprobado por el más alto nivel político el Plan de Alimentación y Nutrición de 1979—1982, la Unidad Ejecutora pasó a convertirse en el Departamento de Alimentación y Nutrición (DAN) de la SGNPE, dependiendo del área de planificación intersectorial, y por medio de ella, de la Sub-Secretaría de Planes.

Para la formulación e implementación de los proyectos del Plan, se ha previsto la integración de grupos tripartitos, integrados por el DAN, los departamentos sectoriales de la SGCNPE y las unidades de planificación de cada sector.

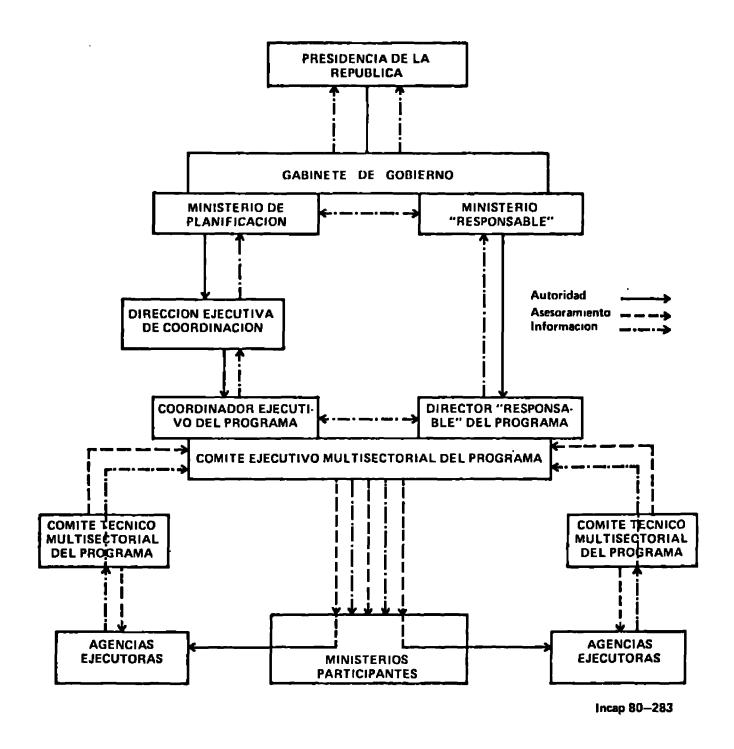


Figura 5. Estructuras de coordinación de los programas que conforman la política nacional de alimentación y nutrición en El Salvador.

En la actualidad se está promoviendo la creación de la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, organismo en que participarán los ministerios que tienen mayor importancia respecto a la problemática alimentaria-nutricional. Dicha Comisión contará con una Secretaría Técnica, constituida por el equipo profesional de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

En Honduras, mediante el Acuerdo de Gobierno No. 144 del 9 de octubre de 1976, se creó el Sistema de Análisis y Planificación de la Ali-

mentación y Nutrición (SAPLAN), integrado por los Ministerios de Educación Pública, Recursos Naturales y Salud Pública y Asistencia Social; el Instituto Nacional Agrario; la Junta Nacional de Bienestar Social; y el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE). SAPLAN fue creado como un elemento de planificación y coordinación perteneciente al sistema nacional de planificación, "con el propósito de compatibilizar políticas y medidas sectoriales coherentes con los objetivos generales, que definan una estrategia para la solución del problema".

SAPLAN cuenta con un grupo central, constituido por representantes de los sectores mencionados anteriormente, bajo la coordinación de CONSUPLANE. A nivel nacional se han desarrollado, o están en proceso de desarrollo, departamentos de nutrición en diversos ministerios y entidades integrantes de SAPLAN, el Departamento de Alimentación y Nutrición de CONSUPLANE es uno de ellos. En los niveles regional y local, los elementos del sistema los constituyen los funcionarios de los sectores. Esta estructura está representada en la Figura 6 (1).

Un elemento de importancia significativa en el proceso de la planificación alimentaria-nutricional en Honduras ha sido el Convenio Inter-Institucional para la ejecución del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición 1977-79, firmado por tres ministros de estado y tres ejecutivos con rango de ministro que dirigen las instituciones representadas en SAPLAN. Fue con base en tal convenio que se pudo llevar a cabo en forma efectiva la ejecución de una serie de proyectos con participación de distintos sectores.

Al haberse completado en este país la formulación de un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición para el período 1979-1983, y haberse analizado a fondo la estrategia para la implementación de dicho Plan, se ha constatado la necesidad de hacer una serie de reajustes en SAPLAN, los cuales han servido de base para la formulación del proyecto de pre-inversión Desarrollo Organizacional y Financiero del Sistema de Planificación de Alimentación y Nutrición. El desarrollo futuro de este proyecto, y la forma en que el mismo influya en la ejecución adecuada del Plan, habrán de dejar gran enseñanza y demostrarán que la labor de institucionalización del proceso se prolonga incluso mucho más allá de etapas en las cuales la misma se considera ya totalmente superada.

En Nicaragua, por Decreto de la Presidencia de la República del 15 de abril de 1977, se creó una Comisión Intersectorial para la Alimentación y Nutrición (CIPAN) constituida por los Ministros de Planificación, Educación, Agricultura, Economía y Salud, y presidida por este último. También con ese Decreto se formalizó la creación y el funcionamiento de un Comité Técnico de Alimentación y Nutrición (CTAN), como organismo ejecutivo

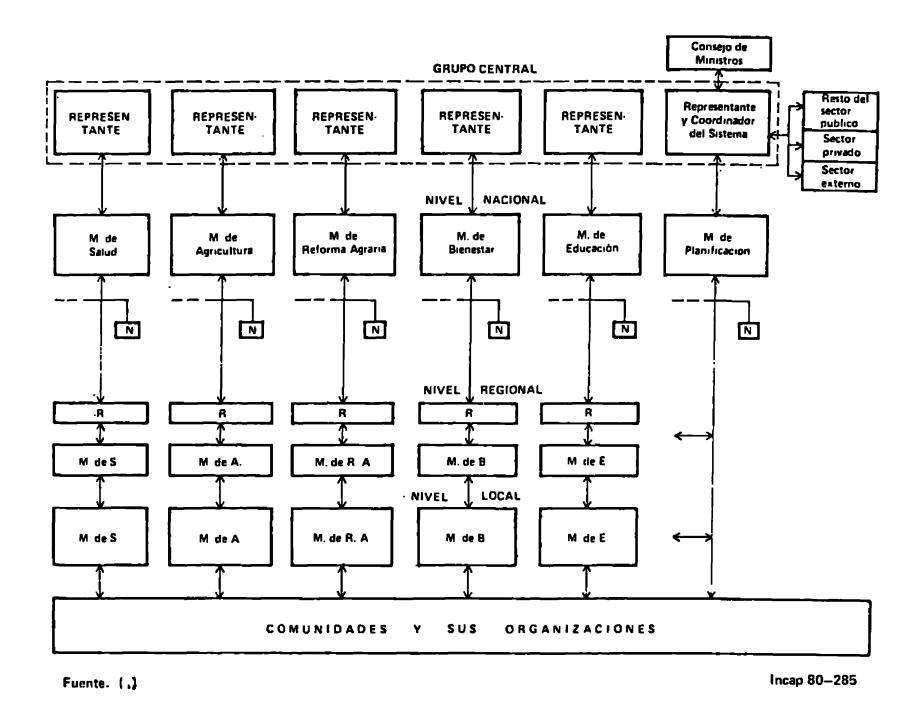


Figura 6. Sistema de planificación alimentaria y nutricional en Honduras.

de la CIPAN, constituido por funcionarios de las instituciones de los sectores representados, coordinados por un profesional asignado por el Banco Central. Actualmente el nuevo Gobierno está revisando este enfoque.

En Costa Rica y en Panamá no se ha llegado aún a la institucionalización de una estructura técnico-administrativa capaz de iniciar y sostener un proceso efectivo de planificación alimentaria-nutricional.

Llama la atención la situación de Costa Rica, país que a pesar de ser el que cuenta con más recursos de todo tipo destinados a la alimentación y nutrición y con una sólida base legal para garantizar un adecuado financiamiento -cual es la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiaresno ha logrado aún el funcionamiento de sus mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional en el campo alimentario-nutricional. Esta situación hace que la eficiencia y la productividad de sus abundantes recursos sean inferiores a las que podrían lograrse en el caso de contar con una esectiva estructura planificadora y coordinadora. Ante esta situación, la planificación de acciones de alimentación y nutrición se ha limitado a algunos grandes programas sectoriales llevados a cabo por una serie de organismos públicos, entre los cuales se ha destacado el Ministerio de Salud. Las circunstancias favorables descritas, completadas con el desarrollo que han tenido en los últimos años algunos sistemas y estructuras del tipo de los descritos en la sección previa de este trabajo, correspondiente a los pasos intermedios, hacen pensar que, desde los puntos de vista técnico y financiero, en Costa Rica existen magníficas condiciones para la solución óptima de los problemas alimentario-nutricionales. Creemos, no obstante, que se requerirá el desarrollo del proceso planificador multisectorial, como elemento de coordinación y orientación a la inversión de los recursos existentes, para que en el futuro se alcance dicha solución a un costo social aceptable.

COMENTARIOS FINALES

La institucionalización del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y la nutrición necesita un largo período de gestación y, para que pueda llevarse a cabo y cumplir sus funciones en forma adecuada, debe satisfacer varios requisitos básicos.

Ante todo, debe adaptarse al grado de desarrollo alcanzado por los organismos del sector público del país. Esto no sólo involucra el diseño de una estructura responsable del proceso que sea compatible con las normas legales y administrativas vigentes, sino también la consideración de una serie de medidas necesarias para superar un sinnúmero de restricciones de la administración pública.

Por otra parte, para que la institucionalización se produzca, se consolide y se fortalezca, se requiere una actividad de promoción intensa y constante, basada en un amplio esfuerzo de conceptualización.

Al igual que en cualquier otro proceso de planificación, en lo que al desarrollo de la planificación alimentaria-nutricional se refiere, se debe tratar de imprimir una doble dinámica, con el fin de lograr a la vez el máximo de racionalidad sustantiva y de racionalidad formal. Entendemos por racionalidad sustantiva la forma de determinar objetivos realmente significativos, y los cambios necesarios para alcanzarlos. Consideramos racionalidad formal la búsqueda de la interrelación óptima entre los medios y los fines, o sea la búsqueda de mayor productividad. En la práctica es difícil lograr la coincidencia de ambas racionalidades y más bien es frecuente que se presente antagonismo entre ellas. Es así como sucede con frecuencia que los planes, programas y proyectos tomen en consideración aspectos puramente formales, sin impacto en lo sustantivo. Por el contrario, en otras ocasiones sólo se persigue el cambio social y se descuida el análisis de las posibles reacciones que tal cambio provocaría y el estudio de los mecanismos técnicos necesarios para apoyar los procesos que se producirían como resultado del mismo.

Con base en lo anterior, creemos que la planificación alimentarianutricional no puede permitirse el lujo de descuidar ninguna de las dos racionalidades al analizar la problemática que le corresponde, las distintas alternativas de solución y sus probables resultados. Esto implica que, cualquier propuesta de cambio estructural debe tomar en consideración tanto la viabilidad política de la propuesta como la factibilidad técnica de poner en marcha los mecanismos necesarios para sustentarla. Estos aspectos deben tenerse presentes no sólo al diseñar una estructura responsable del proceso sino también, y en forma muy especial, a lo largo de todo el tiempo que duren sus funciones.

Se deberán hacer todos los esfuerzos posibles para involucrar al mayor número de organismos y de centros de poder en el apoyo a los proyectos resultantes del proceso. En tal sentido, debe tenerse presente que "la planificación es un proceso que comienza y termina en el ámbito de las relaciones y estructuras de poder" (8). Por otra parte, el planificador al servicio del sector público que olvide que es un funcionario del gobierno y no un competidor del político, puede caer fácilmente en el aislamiento y condenar a sus modelos al papel de documentos de valor meramente académico o ideológico.

Por último, al institucionalizar una estructura responsable del proceso de planificación alimentaria-nutricional, debe tenerse presente que la misma

tiene sentido y posibilidades de perdurar o crecer —cualquiera que sea el régimen político imperante— en la medida en que permita: a) presentar al político un cuadro claro de cómo lograr los objetivos de sus planteamientos políticos o económicos; y b) suministrarle información oportuna y adecuada para ayudarle en el proceso de generación y toma de deciciones.

RECONOCIMIENTOS

Este trabajo constituye el resultado de varios años de esfuerzo del equipo multidisciplinario que conforma la División de Nutrición Aplicada del INCAP. La labor de los autores ha consistido en sistematizar y describir la experiencia acumulada, tanto por quienes continúan siendo miembros de la División como por los que ya dejaron de serlo. El equipo es el verdadero autor de esta presentación. A todos los compañeros patentizamos nuestro reconocimiento, así como al personal de los países que, junto con el equipo mencionado, hizo posible la labor relatada.

RESUMEN

El proceso de planificación de la alimentación y nutrición, fácilmente sistematizable en la teoría, en la práctica se complica notoriamente por requerir una serie de pasos intermedios adicionales. En este trabajo se analizan aspectos conceptuales y metodológicos relacionados con la institucionalización del proceso. Además, por la íntima relación que tienen con el tema, se analizan la etapa de promoción del proceso, la promoción específica para la institucionalización, y los pasos intermedios para el éxito de la misma. Se presta especial interés al papel de los modelos en la institucionalización; a la legalización de la institucionalización; a los recursos y la organización necesarios, y a los mecanismos de coordinación. Por último, se analizan las principales restricciones para la institucionalización del proceso y algunos grandes lineamientos de estrategias para superarlas, y se estudia el grado de avance y las formas de institucionalización logrados en Centro América y Panamá. Se concluye insistiendo en la necesidad de lograr a la vez la racionalidad sustantiva y la formal del proceso, así como la importancia de la decisión política para apoyar la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición.

REFERENCIAS

1. Del Canto, J., C. Teller, D. Salcedo y J. Aranda-Pastor. Componentes de los problemas socioeconómicos y nutricionales y crecimiento demográfico en Centro-

- américa. Presentado en: Conferencia sobre la Interacción entre Agricultura, Ciencia y Tecnología de Alimentos y Nutrición, Guatemala 6-10 de noviembre de 1978 (organizada por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), y auspiciada por la Universidad de las Naciones Unidas y la Fundación Rockefeller).
- 2. Del Canto, J., L. Sáenz, C. Talavera, A. R. Campos y J. Aranda-Pastor. Planificación de la alimentación y nutrición en Centroamérica y Panamá. Experiencias. En: Desarrollo del Proceso de Planificación Multisectorial de la Alimentación y Nutrición en Centroamérica y Panamá. L. Sáenz y J. Aranda-Pastor (Eds.). Guatemala, INCAP, 1979, p. 5-31.
- 3. Del Canto, J., C. Talavera, L. Sácnz, C. Teller, V. W. Bent y J. Aranda-Pastor. Agricultural planning and nutrition planning. Presentado en: XI Congreso Internacional de Nutrición, Río de Janeiro, Brasil, 27 agosto 10, septiembre, 1978.
- 4. Sácnz, L. y J. Aranda-Pastor. La planificación de la alimentación y nutrición en Centroamérica y Panamá. (Prefacio). En: Desarrollo del Proceso de Planificación Multisectorial de la Alimentación y Nutrición en Centroamérica y Panamá. L. Sáenz y J. Aranda-Pastor (Eds.). Guatemala, INCAP, 1979, p. iii-viii.
- 5. Joy, L. (Ed.). The concept of nutrition planning. En: Nutrition Planning the State of the Art. Guilford, England, Published by I. P. S. Science and Technology Press Limited for the United States Agency for International Development, 1978, p. 107-122.
- 6. Del Canto, J. y L. Sáenz. El diagnóstico como instrumento de la planificación alimentaria-nutricional. Presentado en: Seminario Nacional de Nutrición del Niño y la Familia, Guatemala, marzo, 1977.
- 7. Sácnz, I., J. del Canto, C. Talavera, V. W. Bent, M. Flores y J. Aranda-Pastor. La planificación alimentaria-nutricional y el proyecto regional de nutrición en Centroamérica y Panamá. En: Desarrollo del Proceso de Planificación Multisectorial de la Alimentación y Nutrición en Centroamérica y Panamá. L. Sáenz y J. Aranda Pastor (Eds.). Guatemala, INCAP, 1979, p. 33-52.
- 8. Sáenz, L., C. Teller, J. del Canto y J. Aranda-Pastor. La incorporación del componente demográfico en la planificación alimentaria-nutricional: una introducción al tema. En: Interrelación Desnutrición, Población y Desarrollo Social y Económico, Memorias de un Seminario para América Latina. En prensa.
- Oficina de Coordinación del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (OCOPAN), Ministerio de Planificación y Política Económica de El Salvador, 1979.

10. Ianni, O. Estado e planejamiento economico no Brasil. (1930-1970), Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1971, p. 310. Citado por Carlos A. de Mattos en: Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. Revista de la CEPAL, agosto 1979. Santiago, Chile, p. 77-96.